Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Immigration

Demography and immigration in Canada: Challenge and opportunity

Paper presented to the Fall Conference of the Association for Canadian Studies in the Netherlands,

"The Canadian Society: A Mosaic", "De Eenhoorn", Amersfoort,

November, 1987

Chris Taylor
Director

Immigration Policy Development
Immigration Group,

Canada Employment and Immigration Commission

Canada

Demography and immigration in Canada: Challenge and opportunity

Paper presented to the Fall Conference of the Association for Canadian Studies in the Netherlands,

"The Canadian Society: A Mosaic", "De Eenhoorn", Amersfoort,

November, 1987

Chris Taylor
Director

Immigration Policy Development
Immigration Group,

Canada Employment and Immigration Commission

The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily represent those of the Canada Employment and Immigration Commission.

WH-5-109

Demography and Immigration in Canada:

Challenge and Opportunity

I. INTRODUCTION

The purposes of this paper are to:

i) Place an historical context on the Canadian Federal Government's current perception of the need to create a much stronger linkage between the setting of immigration levels and longer-term demographic and economic considerations;

ii) Indicate the specific migration and demographic conditions of the 1980s in Canada that contributed to the re-awakening and the use of a demographic rationale to expand immigration in 1986 and 1987; and,

iii) Outline, in a speculative way, some of the key considerations that will need to be considered in the recently announced Demographic Review to be undertaken in Health and Welfare Canada.

II. SURVEYING THE PAST

Since World War II, the Canadian Government has made a series of statements and reports on immigration which have linked its importance to overall population growth in Canada. In May 1947,

Prime Minister MacKenzie King made a statement to Parliament which included the following:

> "The government is strongly of the view that our immigration policy should be devised in a positive sense, with the definite objective...of enlarging the population of the country."

He continued by indicating what the positive benefits from immigration would be:

> A larger population will help to develop our resources. By providing a larger number of consumers, in other words a larger domestic market, it will reduce the present dependence of Canada on the export of primary products."

In 1959, Prime Minister Diefenbaker presented a National Development Policy which aimed to have a Canadian population of 50 to 100 million. At that time, gross immigration was averaging about 170,000 annually. Commentators pointed out that, at that rate, it would be a long time before Canada reached 30 million, let alone the minimum 50 million desired.

Analysts in our Department of Citizenship and Immigration were cognizant of the Diefenbaker political objectives and proposed that immigration should be managed to provide an annual ratio of from 0.75 to 1.25 percent of Canada's total population. This, according to the analysts, would help change the impression that Canada had a "tap-on, tap-off" policy and assist in better economic and social planning.

The implications of this approach were that a minimal annual intake of 135,000 would begin in 1960. Unfortunately, 1960 landings were barely over 100,000 and in the following two years the level fell to 72,000 and 75,000. There appeared, then, to be little connection between the political imperative and the actual system response.

The 1966 White Paper on Immigration presented the clearest explanation of the rationale for supporting the positive benefit of immigration to Canada's social and economic development. The following statement from the White Paper provides the rationale:

> "Immigration has made a major contribution to the national objectives of maintaining a high rate of population and economic growth...Without a substantial continuing flow of immigrants, it is doubtful that we could sustain the high rate of economic growth and the associated cultural development which are essential to the maintenance and development of our national identity beside the economic and cultural pulls of our neighbour to the South." (White Paper, 1966, p.7)

The White Paper accepted that increasing Canada's population through immigration would increase economies of scale and yield lower per capita costs of goods and services. The Government also indicated that recruitment of high quality immigrants should not occur on an erratic basis:

> "If we were to promote immigration one year and discourage it the next year, turning the tap on and off in response to short-term economic conditions, we could not expect to get much high quality immigration." (White Paper, 1966, p.12)

In spite of these pronouncements, immigration fell from 223,000 in 1967 to 122,000 in 1971 and '72. This reduction of 100,000 in four years represented the continuation of the "tap-on, tap-off" model which predominated in spite of the demographic pronouncements and the management consensus about attracting highly-qualified applicants on an ongoing basis.

The 1975 Green Paper provided an opportunity to define more clearly the demographic agenda for immigration. It became a rationalization of slow growth and the need to better manage the level which appeared to be out of hand, having reached about 220,000 in 1974. In embracing a preference for slower growth, the government of the day was reflecting the "Small is Beautiful" concept which, at that time, was being widely promoted. An example of the shift in perception may be seen in the following statement from the Green Paper:

> "But when all the arguments are sifted, it would probably be a not unfair assessment of our understanding of the economic consequences of higher against lower population growth rates for a country in Canada's present position to conclude that the evidence in favour of higher rates is uncertain. Furthermore, the hidden costs that they entail in terms of social strains and the impairment of the quality of life have thus far tended to be neglected in expert appraisals." (Green Paper, 1975, Vol. 1, p.6).

The Green Paper outlined the results of a survey in which federal departments were asked to assess the policy consequences, over the next two decades, of two alternative ranges of annual net immigration - 50,000 to 100,000 and 100,000 to 200,000. The survey indicated that "...there were few areas of public policy where

problems would be materially alleviated by a future spectrum of population growth in the higher of the two ranges." (Green Paper, 1975, Vol. 1, p.7). Indeed, most departments supported the lower end of the range(50,000 to 100,000 average annual net immigration).

If any demographic message was clear from the Green Paper, it was that slower growth is better than faster and that smaller population sizes are as advantageous as larger ones, if not more so. Once again as happened in 1959 and 1966, immigration levels fell from 220,000 in 1974, when the Green Paper was written, to 86,000 in 1978. This time, at least, it was consistent with government policy, although by 1978 the net level of 36,000 (86,000 minus 50,000 estimated emigration) was well-below the stated Government preference of 50,000 to 100,000 annual net, indicated in the Green Paper.

What can we learn from this quick tour of these governmental statements?

1. With the exception of MacKenzie King's, these statements have preceded rather precipitous drops in immigration levels. There appears to be, in most instances, little relationship between the rationale for the decline and the rationale for immigration-demographic links made in the statements.

2. At no time was a permanent organizational mechanism created to monitor and develop the population policy discussed. The only attempt occurred in 1975-77 when a short-lived demographic policy secretariat was created in Manpower and Immigration.

3. The research basis for the formulation of the policy prescription was limited. The most comprehensive work was done for the Green Paper and yet its major study on the economics of immigration concluded that it was impossible to prove that, on balance, immigration was positive or negative economically.

4. All agreed that immigration was a fundamental consideration in determining Canada's demographic future. None, however, foresaw that immigration would have to compensate for long-term deficit fertility in order to prevent population decline.

III. CONFRONTING THE PRESENT - Immigration and Demographic Realities of the 1980's in Canada

1. Fertility Trends

Canada is entering its 15th year of below-replacement fertility with no indication that there will be any significant increase in fertility levels in the near future. When the demographic studies for the Green Paper were

completed in the mid 1970's, the use of a 1.8 fertility assumption was seen as somewhat pessimistic. Given the results of the past 10 years, it may have been optimistic.

A recent major study on fertility trends in Europe has been completed by the Council of Europe. The following table from the report indicates the very low rates being experienced in most member states.

Total Period Fertility Rates in the Council of Europe Member States (*)

YEAR	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Canada(**)	2.3	1.9	1.8	1.8	1.8	1.75	1.75	1.7	1.7	1.65	1.66
Austria	2.3	1.84	1.70	1.65	1.63	1.62	1.68	1.71	1.70	1.59	1.52
Belgium	2.24	1.74	1.73	1.70	1.69	1.69	1.69	1.67	1.60	1.60	
Cyprus	2.54	2.01	2.25	2.23	2.29	2.39	2.47	2.41	2.48	2.48	
Denmark	1.95	1.92	1.75	1.66	1.67	1.60	1.55	1.44	1.43	1.38	
France	2.47	1.93	1.83	1.87	1.83	1.87	1.96	1.97	1.94	1.79	1.81
Fed. Rep. of Germany	2.02	1.45	1.45	1.40	1.38	1.38	1.44	1.44	1.41	1.33	
Greece	2.36	2.33	2.35	2.28	2.29	2.29	2.21	2.10		1.94	
Iceland	3.00	2.65	2.52	2.31	2.35	2.49	2.48	2.33		2.24	2.09
Ireland	3.87	3.40	3.31	3.27	3.24	3.23	3.23	3.08	2.95	2.74	
Italy	2.43	2.19	2.08	1.95	1.85	1.74	1.66	1.56	1.57	1.51	
Luxembourg	1.97	1.63	1.46	1.45	1.49	1.48	1.51	1.53	1.49	1.45	1.43
Malta									2.3	2.2	
Netherlands	2.57	1.66	1.63	1.58	1.58	1.56	1.60	1.56	1.50	1.47	1.50
Norway	2.51	2.00	1.87	1.75	1.77	1.75	1.72	1.70	1.71	1.65	
Portugal	2.76	2.52	2.57	2.45	2.23	2.11		2.14	2.07	1.94	
Spain	2.82	2.80	2.79	2.66	2.53	2.35	2.16	2.00	1.90	1.79	
Sweden	1.94	1.78	1.69	1.65	1.60	1.66	1.68	1.63	1.62	1.61	
Switzerland	2.10	1.61	1.54	1.53	1.50	1.52	1.55	1.54	1.55	1.52	1.51
Turkey	←5.0→		←4.5→					←4.0→			
United Kingdom	2.44	1.82	1.75	1.70	1.77	1.88	1.91	1.81	1.77	1.77	1.77

(*) Except Liechtenstein

(**) For comparison

Sources: Council of Europe Recent Demographic Developments 1984 and 1985; Institut national d'études démographiques, Paris 1984 and Statistics Canada (for Canadian data).

A general conclusion of the report is that, "With respect to the future, there are no signs of a foreseeable reversal of present demographic trends." (p.5).

In assessing this perspective, the report goes on to highlight a major dilemna for member states:

> "Modern societies, now starting to experience a considerable below-replacement fertility, will in the end have to decide and choose which demographic future they want, whether they accept the trend and adapt to it or whether they prefer to try to change present trends." (p.10).

In recognition of the more cautious European approach to immigration, the report states: "A persistent sub-replacement fertility might, in the long run and under certain social, economic and political circumstances, contribute to an increase of foreigners." (p.9).

To find even this kind of statement in the Report is significant, given the European tendency to view fertility policy rather than migration policy as the main tool in intervening in the development of demographic objectives. Recently, the Economist(September 6, p.43)reviewed Europe's demographic outlook and concluded that:

> "With this seemingly relentless demographic slide, future generations of Europeans may well find it odd that countries like West Germany, Britain and France are today restricting immigration instead of encouraging it."

There has been some previous academic research which has suggested that fertility in developed countries would rebound in response to improved economic conditions and a smaller cohort entering the labour force. This school of thought(often called the Easterlin approach)has been countered by sociological evidence which suggests that fertility is controlled more by non-economic forces in society. The latter model appears to be gaining support with each passing year of low fertility in Canada and the credibility of the Easterlin approach is thereby weakened.

2. Emigration

Emigration from Canada continues to be a significant source of population loss. Interestingly, the emigration estimates from Statistics Canada of about 50,000 per year for the 1980s are about 10,000 less than for the 1970s and 40,000 less than for the 1960s. Statistics Canada now has a fairly good method for estimating annual emigration based on a combination of Revenue Canada data and Family Allowance data.

Although we have been aware of these emigration flows for some time, there is still little research which offers either theoretical or empirical explanation. This research will become much more important as we examine the impact of possible higher levels of immigration in the 1990s and attempt to determine what their net impact might be on Canada's demographic development.

3. Immigration

The most significant immigration policy change in Canada between 1980-1985 was the freeze on selected immigrant workers in May 1982. A requirement was imposed on Independent applicants to have an arranged job to be eligible for landing. This requirement reduced total landings to just over 84,000 in 1985 from 128,000 in 1981. It represented a continuation of a short-term "tap-on, tap-off" approach to immigration planning based on fluctuations in unemployment levels. By 1985, only 6,500 selected immigrant workers were landed in comparison to about 60,000 in 1975.

4. Re-awakening of Concern

During the past three years, there has been a gradual re-awakening of concern about the immigration-demographic linkage. It has primarily been fostered by federal reports and some discussion among academics and pollsters such as Allan Gregg from Decima Research. The focus of this concern is the direct opposite to the focus in 1975 in the Green Paper discussion. Then, the focus was,

"Canada: how big?"; the question now is, "Canada: how small?"

Statistics Canada released a report in December 1984 which suggested that, in order to sustain a 1 per cent population growth rate, (assuming 75,000 emigrants and a 1.7 total fertility rate (TFR)), immigration would have to be gradually raised, by the turn of the century, to over 275,000 a year. If the TFR were to drop to 1.4, the level would have to be raised to 325,000. Looking further into the next century with a continuation of a 1.7 TFR, the study indicated that it would be necessary to admit as many as 500,000 immigrants a year to sustain a 1 per cent population growth rate. (The post-war average annual intake was about 140,000 immigrants.)

The Statistics Canada report came just prior to the launching of an immigration levels review in January 1985. It gave added impetus to Minister Flora MacDonald's concerns about making a greater linkage between immigration and demography. No one questioned whether 1 per cent population growth rates were desirable. Indeed, the media focussed more on the possible multicultural implications of such large increases in numbers.

The Parliamentary Standing Committee on Labour, Employment and Immigation has taken a strong interest in immigration policy over the past two years and issued nine reports on various immigration

issues. In its Second Report on April 1, 1985, the Committee called for substantial increases in immigration over the next 15 years to support a Canadian population of 30 million in the year 2000. The Report provided no substantive analysis of why 30 million was more desirable than any other number.

The Report of the Macdonald Royal Commission on Canada's Economic Future in September 1985, contained a short chapter on immigration which called for a significant shift in policy direction. It recommended that levels be based on long-term objectives, especially demographic ones:

- that immigration should be increased towards average post-war flows (140,000);

- that criteria for immigration facilitate their integration; and

- that governments actively consider the "management" implications of a return to a more open-door policy. In supporting a major demographic review, the Report stated that, "We Canadians need to learn much more about the problems of managing our country in the circumstances of a declining and aging population." (p.668).

Given the milieu of the above reports, it is not surprising that the 1985 review of immigration levels had a major demographic

focus. On November 1, 1985, the federal government announced a two year program(1986 and 1987)to increase immigration to reach a level of between 115,000 and 125,000 landings in 1987. This policy decision was reflected the Macdonald Commission recommendations which suggested that a moderate, controlled increase was more desirable than rapid acceleration.

In response to the possible need for much higher levels of immigration, a separate Demographic Review has been established under the direction of Jake Epp, Minister of Health and Welfare Canada. This review will take 3 years to assess Canada's demographic future under the following terms of reference:

(a) To review and assess population projections for Canada for the next 40 years(1985-2025)and examine the prospect of population decline nationally and regionally within this time horizon;

(b) To examine the impact that Canada's changing age structure will have during the next 40 years on federal policies and programs;

(c) To review and assess the relationship between Canada's projected population growth and economic growth, including the longer-term benefits and costs of immigration to and emigration from Canada;

(d) To examine the impact of immigration to Canada on internal patterns, urban/suburban/rural growth and the Canadian labour market;

(e) To examine the relationship between changes in fertility rates and changes in the family; and

(f) To examine the policy and program response of other countries to changes in the size, structure and distribution of their populations and evaluate these responses to the Canadian situation.

It is hoped that the results of this review will contribute to a broader understanding of the role of immigration in Canada's economic and social development and the implications of expanding that role in the future.

IV. APPROACHING THE FUTURE - Challenges and Opportunities

As we look ahead to the possible development of demographic policy in Canada, a series of challenges are evident which, through their resolution, will provide opportunities to reach some consensus on what that policy should be. These include the following:

1. Need for Conceptual Clarity

Demographic policy has a tendency to mean all things to all people. Because of its broad horizontal focus, it touches a number of key federal departments. A possible list of demographic objectives was completed by the author in 1981 (See appendix). It illustrates the broad, all-encompassing nature of this issue and the difficulty that would be faced in trying to operationalize a policy based on this set of objectives.

2. Organizational Focus

There is, at present, no institution in the federal government which has ongoing responsibility for population policy development. In the mid-1970s, a Demographic Policy Steering Group was established under the chairmanship of the Deputy Minister of Manpower and Immigration. It was announced at the time of the tabling of the Green Paper on Immigration(February 1975). Its primary purpose was to achieve a federal-provincial agreement on demographic objectives for Canada.

This agreement was never reached primarily because most provinces were unwilling or unable to participate in a strategic exercise of this type.

The new Demographic Review will be guided by the establishment of a small secretariat at Health and Welfare Canada. Its primary focus will be the completion, over three years, of substantial academic research on the family, age structure and immigration-related issues. One of the key issues which should be examined in the review is whether there is a need to establish a permanent mechanism to provide an organizational focus.

3. Time Frames

Deciding how far ahead one should look in making demographic projections has been a question of constant debate among academics and policy-makers. Political concerns tend to focus more on shorter-term horizons. Assumptions become riskier, the longer the time-frame being used.

There does, however, appear to be sufficient reason for the current Review to use a 40-year time horizon(1985-2025)for the research base. The retirement of baby-boomers will begin in earnest about 2010 and accelerate through the following 15 years. It is important that a study of this scope capture and

include this impact in its assessment. It will affect whether government intervention should occur well before this time in order to reduce possible negative fiscal impacts. In addition to capturing the age structure effects, a 40-year horizon would allow sufficient time to monitor growth and size effects that significantly higher levels of immigration might have. In this regard, a recent paper completed for Employment and Immigration by Dr. David Foot of the University of Toronto proposed the creation of a special Independent program based on age. This program would help to smooth out age-structure imbalances projected over the next 25 years in Canada.

4. "Sticky Wickets" - tough policy questions

Population policy touches on some of the most sensitive political questions in Canada. However, it also addresses issues which seem peripheral and far removed from the daily concerns of Canadians. In both instances, there are difficult policy questions to be addressed. These include:

i) Optimum population size

From time to time, prominent Canadians have expressed their vision of an ideal future Canadian population size. Laurier spoke of 100 million Canadians; Diefenbaker's National Development Policy assumed 50-100 million; Otto Lang has spoken in the past 10 years of 50 million as

optimum. Most of these kinds of pronouncements view the "optimum" as some size much larger than present; no prominent Canadian has argued publicly for negative population growth!

Research conducted in the 1970s on optimum sizes of urban populations illustrated that there are no simple answers. Optimum size is very much rooted in one's values and beliefs. It also pre-supposes a notion of inflexibility - even if conditions change, many proponents argue that the optimum does not. In addition to re-visiting the issue of desirable size of population, we should also examine and learn if continuation of a declining population growth rate is desirable for Canada.

ii) Relationship between fertility and immigration policy

Unlike the European situation, debate about population policy in Canada is being stimulated by the consideration of higher immigration levels. In Europe, fertility is seen as the key to responding to prospects of declining growth as was discussed in Section II above.

In stimulating the debate, however, the immigration issue may force Canadian fertility policy discussion into a higher profile at two levels:

a) Whether there should be a federal fertility policy which attempts to influence child-bearing decisions of parents; and,

b) The extent to which Canadians will be willing to accept that immigration should make up for deficit fertility. If fertility decisions continue to remain voluntary, will Canadians view increased immigration as a negation of their voluntary choice to have fewer children?

iii) The future ethnic composition

Since the imposition of the immigration "points system" in 1967 which eliminated selection on the basis of race or ethnicity, the composition of immigration to Canada has significantly changed. Traditional source countries which made up 90 per cent of the movement in 1960, have fallen to one third of total landings in 1985. Over the past 25 years, the composition of our largest cities has been fundamentally changed as immigrants tended to gravitate towards regions where families or communities have been established.

Recent discussion of immigration emanating from the Tamil boat-people incident indicates that Canadians are somewhat nervous about rapid ethnic change, particularly if it is unplanned and uncontrolled. During the Green Paper

discussions, the joint Senate-House Committee chose not to address the question and simply recommended continuation of nondiscrimination. Projections could be completed for the Demographic Review to outline changes to ethnic composition in the future under different immigration scenarios. Such information could be useful in outlining the kind of Canada that immigration will contribute to making over the next 40 years. On the other hand, because of public sensitivity to the issue, such information would need to be carefully presented and explained in order that it not contribute to increasing public concern about Canada's future composition.

iv) Population decline - adaptation versus intervention

Economic research conducted in the past several years in Europe on the issue of population decline tends to centre on two opposing views. One recommends that the nation accept the decline and make economic adjustments to prepare for it. The other proposes that demographic intervention(usually on the fertility side)be used to prevent a slowdown or decline.

In either scenario, societies will need to have a much greater understanding of demographic dynamics in assessing adaptation versus intervention. Comparative research may also assist in determining responses. Population decline

may be more acceptable in West Germany which has a population of 62 million in a relatively small land mass with a relatively homogeneous culture. It may not be as acceptable in Canada with only 25 million people on a large land mass with a multicultural society.

5. Role of the Public

The Federal Government has been relatively silent about Canadian population policy for almost a decade. This issue had a fairly high profile during the Green Paper debate and before that, at the 1974 World Population Conference in Bucharest. The 1970s agenda for NGO groups in this area involved questions about immigration, family planning, the environment and foreign policy. The 1980s agenda has been re-defined to include age structure issues, the family, immigration and the settlement of Canada. This will mean new groups and individuals may be anxious to participate in the Review.

6. Politics of Population Policy

There are no easy votes to be garnered on the issue of "population policy". Hence, a passive approach has usually been taken by policy-makers on this question. When movement has occurred, it has been primarily through political leadership. Robert Andras, Minister of Immigration from 1972 to 1976, was willing, in 1975, to include demography in the

Green Paper on Immigration. Jake Epp (Minister of National Health and Welfare) may be willing to give the issue the same prominance in 1987.

Given the nature of some of the "sticky-wicket" policy issues discussed above, it may also be appropriate in this Review for significant attention to be paid to the institutional framework which must be created to facilitate population policy discussion in Canada. At present, there is no Committee of Parliament responsible for the issue, no public policy institution (like the Economic Council), no permanent organization of the federal government and only a small group of academics in two learned societies. Perhaps, under the Review, a strategy could be devised to give political clout to establishing an institutional framework where the difficult policy choices could be discussed. Even though this might not lead to any significant policy decisions on the issue in the short term, it would underline the continued importance of demography in public policy-making in Canada in the long term.

V) CONCLUSION (SUMMARY)

Since the Second World War, a number of governmental statements have been made about Canada's demographic needs and the positive role that immigration can play in meeting those needs. In most instances, the research basis for these statements has been

limited; permanent organizational mechanisms were not in place to monitor and develop population policy; and immigration remained short-term in orientation. It remained short-term because it was largely tied, in a lagged way, to the state of the economy as exemplified in the unemployment rate.

New demographic conditions have led to the current re-awakening of the demographic-immigration linkage. These include: the continuation, for 15 years, of below-replacement fertility(now 1.66); emigration remaining significant(now estimated at 50,000 a year); and, the substantial reduction in immigration due primarily to the 1982 freeze on independent applicants. Current projections suggest that with no change in these conditions, population decline could begin in Canada shortly after the turn of the century.

A Demographic Review is being undertaken at Health and Welfare Canada in response to concern about the implications of these trends for the future. The question of creating an institutional framework for population policy discussion in Canada could become a central element in the Government's response to the Review.

APPENDIX

Possible Demographic Objectives for the Federal Government

1. - To tie the annual population growth rate to:

   - long-range targets for total population (20 years)
   - labour force requirements
   - housing supply
   - ethnic and social assimilation;

2. - To encourage the diversion of migration and immigration to preferred growth areas in support of provincial plans;

3. - To discourage undesirable migration (support a "stay option");

4. - To foster the bilingual and bicultural nature of the country through immigration and language and cultural policies;

5. - To foster a diversity of lifestyles through immigration and migration (i.e. ethnicity, occupations);

6. - To foster social stability, domestic peace, and internal security through immigration policy and migration incentives;

7. - To adapt government policies to the changing age structure and dependency ratios;

8. - To reduce differences in morbidity and mortality through:

   - health
   - criminal law
   - housing
   - education;

9. - To satisfy international obligations and policies, in particular:

   - to allow for admission of refugees and immediate family members
   - to allow for export of food and energy to support self-sufficiency in other nations
   - to avoid undesirable disruption of the population structure and labour force in donor countries
   - to promote the exchange of information, trade and people to assist development of other nations,

   ...in consultation with potential donor countries;

.../ii

10. - To provide demographic statistics and public information, and to communicate it to the clientele;

11. - To allow as many as possible to come to Canada within the limits of Canada's carrying capacity;

12. - To determine and achieve a preferred and feasible level and distribution of population in Canada;

13. - To ensure justifications for allowing immigration, such as:

- humanitarian concerns/refugees
- immediate family reunification
- international relations and population policies of other countries;

14. - To control the flow of transient populations from abroad, in particular:

- to encourage tourism while ensuring Canadians equal access to recreational and tourist facilities within the limitations of fairness, and while encouraging cultural exchange and development

- to encourage Canadians to acquire or reacquire recreational and tourist facilities

- to provie Canada with migrant workers to fill temporary shortages in labour supply without violating Canadian working condition standards;

15. - To support the principle that every couple have the right to determine the number and spacing of their children.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Immigration

Population et immigration au Canada: Défis et possibilités

Document présenté à la réunion d'automne de l'Association des études canadiennes au Pays-Bas,

"La société canadienne : Une mosaïque", "De Eenhoorn, Amersfoort"

Novembre 1987

Chris Taylor
Directeur

Élaboration de la politique d'immigration
Immigration

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Canada

Population et immigration au Canada: Défis et possibilités

Document présenté à la réunion d'automne de l'Association des études canadiennes au Pays-Bas,

"La société canadienne : Une mosaïque", "De Eenhoorn, Amersfoort"

Novembre 1987

Chris Taylor
Directeur

Élaboration de la politique d'immigration
Immigration

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Les vues exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

WH-5-109

Population et immigration au Canada :

Défis et possibilités

I. INTRODUCTION

Le présent document vise à :

i) placer dans une perspective historique la perception actuelle du gouvernement fédéral canadien de la nécessité de lier plus étroitement l'établissement des niveaux d'immigration aux considérations économiques et démographiques à long terme;

ii) indiquer les conditions précises sur les plans migratoire et démographique au Canada, qui, au cours des années 1980, ont contribué à un retour aux raisons d'ordre démographique pour justifier l'élargissement du mouvement d'immigration en 1986 et 1987;

iii) donner un aperçu, de façon spéculative, de certaines des considérations essentielles dont il faudra tenir compte dans l'Étude démographique effectuée par Santé et Bien-être social Canada qui a récemment été annoncée.

II. REGARD SUR LE PASSÉ

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement canadien a fait diverses déclarations sur l'immigration et publié des rapports qui en faisaient ressortir l'importance pour la croissance démographique générale au Canada. En mai 1947, le premier ministre, MacKenzie King, a souligné ce qui suit dans un discours au Parlement :

> (traduction libre)
>
> "Le gouvernement est tout à fait d'avis que notre politique d'immigration devrait être conçue de façon positive et avoir pour objectif précis (...) d'augmenter la population du Canada."

Il a poursuivi en indiquant que l'immigration procurerait les avantages suivants :

> (traduction libre)
>
> "Une population plus nombreuse favorisera la mise en valeur de nos ressources. Un plus grand nombre de consommateurs, en d'autres mots un marché intérieur plus important, nous permettra de réduire la dépendance actuelle du Canada à l'égard de l'exportation de produits du secteur primaire."

En 1959, le premier ministre, J. Diefenbaker, a présenté une politique de développement national qui visait à faire augmenter la population canadienne à un chiffre se situant entre 50 et 100 millions. A cette époque, l'immigration brute s'établissait en moyenne à 170 000 personnes chaque année. Des observateurs avaient souligné qu'à ce rythme, il s'écoulerait beaucoup de temps avant que la population du Canada n'atteigne les 30 millions, ce qui était bien en-deçà du minimum de 50 millions souhaité.

Des analystes du ministère fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration, au fait des objectifs politiques de Diefenbaker, proposèrent un mouvement d'immigration qui serait équivalent à un taux annuel de 0,75 à 1,25 % de la population totale du Canada. D'après ces analystes, on pourrait changer l'impression que le Canada avait une politique dite du "robinet ouvert ou fermé", selon la conjoncture, ce qui faciliterait une meilleure planification économique et sociale.

Selon ce point de vue, à partir de 1960, le nombre minimal d'immigrants admis chaque année serait de 135 000. Malheureusement, le nombre d'immigrants admis en 1960 dépassa à peine 100 000, et, au cours des deux années suivantes, il fléchit à 72 000 et à 75 000. Il semblait donc y avoir peu de liens entre les impératifs politiques et la façon dont réagissait le système.

Le Livre blanc sur l'immigration publié en 1966 constitue l'exposé le plus clair d'une argumentation faisant ressortir les avantages de l'immigration pour le développement social et économique du Canada. La justification suivante est tirée du Livre blanc :

> "L'immigration a contribué sensiblement à la réalisation des objectifs nationaux qui consistent à maintenir un taux élevé d'accroissement de la population et d'expansion de l'économie. (...) Sans la venue constante de nouveaux immigrants, il est peu probable que nous pourrons maintenir un niveau élevé de croissance économique ainsi que le progrès culturel qui l'accompagne, facteurs essentiels au maintien et à l'essor de notre identité nationale en face de l'influence économique et culturelle de nos voisins du Sud." (Livre blanc, 1966, p. 7)

Le Livre blanc reconnaissait le fait qu'un accroissement de la population canadienne au moyen de l'immigration augmenterait les économies d'échelle et permettrait d'abaisser le coût par tête des biens et des services. En outre, le gouvernement indiquait que le recrutement d'immigrants de calibre supérieur ne devrait pas se faire de façon irrégulière :

> "Si nous favorisions l'immigration une année et la découragions l'année suivante, en acceptant ou en refusant les immigrants selon les fluctuations à court terme de l'économie canadienne, nous ne saurions nous attendre à attirer un grand nombre d'immigrants de calibre supérieur." (Livre blanc, 1966, p. 12)

Malgré ces déclarations, le nombre d'immigrants est tombé de 223 000 en 1967 à 122 000 en 1971 et en 1972. Cette diminution de 100 000 en quatre ans a été attribuable à la poursuite de la politique du "robinet", modèle qui a prédominé en dépit des déclarations sur l'avenir démographique et du consensus de la direction sur le fait d'attirer régulièrement des requérants hautement qualifiés.

Le Livre vert de 1975 offrait une occasion de préciser davantage le rôle démographique de l'immigration. Il a été la justification d'une croissance lente et de la nécessité de mieux contrôler le mouvement qui semblait "s'emballer", ayant atteint le chiffre d'environ 220 000 en 1974. La préférence pour une croissance ralentie que manifestait le gouvernement d'alors correspondait bien à la notion très répandue à l'époque (Small is Beautiful) selon laquelle il n'y aurait pas nécessairement d'avantages à voir grand. On peut trouver un exemple de ce changement de point de vue dans l'énoncé suivant tiré du Livre vert :

> "Mais un minutieux examen des arguments pertinents nous permettrait sans doute de conclure, en fonction de notre évaluation des répercussions sur l'économie qu'entraînerait une forte croissance démographique, en regard d'un taux de croissance moins élevé, que, dans le cas d'un pays comme le Canada, la preuve à l'appui de la première hypothèse est pour le moins incertaine. Encore faut-il ajouter que, dans leurs évaluations, les experts ont jusqu'ici eu tendance à négliger les frais latents qu'un taux élevé comporte en fait des tensions sociales et une détérioration de la qualité de la vie, éléments certes extrêmement difficiles à quantifier." (Livre vert, 1975, vol. 1, p. 6)

Le Livre vert donnait les résultats d'une enquête au cours de laquelle on avait demandé aux ministères du gouvernement fédéral d'évaluer, pour les deux décennies suivantes, les répercussions sur la politique à suivre qu'entraînerait l'utilisation de deux "échelles" possibles d'immigration nette annuelle, soit de 50 000 à 100 000 et de 100 000 à 200 000. L'enquête a fait ressortir "... qu'il y avait peu de domaines de la politique générale où les problèmes pouvaient être sensiblement atténués grâce à une projection de la croissance démographique, faite en fonction de la plus élevée des deux échelles." (Livre vert, 1975, vol. 1, p. 8) De fait, la plupart des ministères s'étaient prononcés en faveur de la fourchette la moins élevée (immigration nette annuelle de 50 000 à 100 000 en moyenne).

S'il y avait un message d'ordre démographique clair dans le Livre vert, c'était qu'une croissance ralentie est préférable à une croissance accélérée et qu'une petite population est tout aussi avantageuse qu'une forte, sinon plus. Encore une fois, comme cela s'était produit en 1959 et en 1966, l'immigration a chuté de 220 000 en 1974, au moment de la

rédaction du Livre vert, à 86 000 en 1978. A ce moment-là du moins, cette baisse correspondait à la politique du gouvernement, même si en 1978 l'immigration nette de 36 000 (86 000 moins une émigration estimée à 50 000) était bien en-dessous du nombre préconisé par le gouvernement dans le Livre vert, soit une immigration annuelle nette de 50 000 à 100 000.

Que pouvons-nous retenir de ce rapide tour d'horizon de ces diverses prises de position par le gouvernement?

1. Sauf dans le cas de Mackenzie King, ces prises de position ont précédé des chutes plutôt rapides du mouvement d'immigration. Dans la plupart des cas, il semble qu'il y ait eu peu de rapports entre les raisons de la baisse et la justification de liens entre l'immigration et la population présentée dans les prises de position.

2. On n'a, à aucun moment, mis en place d'organisme permanent pour assurer le suivi et l'élaboration de la politique démographique étudiée. Main-d'oeuvre et Immigration Canada est la seule organisation qui ait fait une tentative de ce genre en établissant pour une courte durée, de 1975 à 1977, un secrétariat de la politique démographique.

3. Les recherches sur lesquelles se fondait l'élaboration de la politique proposée étaient limitées. Le travail le plus approfondi a été réalisé pour préparer le Livre vert, et, encore, la

principale étude sur l'incidence économique de l'immigration concluait qu'il était impossible de prouver si, dans l'ensemble, l'immigration avait un effet positif ou négatif sur l'économie.

4. Tous ont convenu que l'immigration était une question fondamentale pour déterminer l'avenir démographique du Canada. Cependant, personne n'a prévu que l'immigration pourrait avoir à faire contrepoids à la faiblesse de longue durée du taux de fécondité en vue d'empêcher le fléchissement de la population.

III. FACE AU PRÉSENT - Immigration et population au Canada Réalité des années 1980

1. Tendances relatives à la fécondité

Pour le Canada, cette année est la 15e année consécutive où le taux de fécondité est inférieur au taux de remplacement, et rien n'indique que ce taux s'accroîtra de beaucoup dans un proche avenir. Dans les études démographiques réalisées pour le Livre vert au milieu des années 1970, l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,8 a été considérée comme étant quelque peu pessimiste. Compte tenu des dix dernières années, cette hypothèse était peut-être optimiste.

Le Conseil de l'Europe vient de terminer une étude importante sur les tendances relatives à la fécondité en Europe. Le tableau suivant tiré du rapport montre les taux très bas qui existent dans la plupart des pays membres.

Indice synthétique de fécondité dans les États membres du Conseil de l'Europe (*) pour toute la période visée

ANNÉE	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Canada (**)	2,3	1,9	1,8	1,8	1,8	1,75	1,75	1,7	1,7	1,68	1,66
Autriche	2,3	1,84	1,70	1,65	1,63	1,62	1,68	1,71	1,70	1,59	1,52
Belgique	2,24	1,74	1,73	1,70	1,69	1,69	1,69	1,67	1,60	1,60	
Chypre	2,54	2,01	2,25	2,23	2,29	2,39	2,47	2,41	2,48	2,48	
Danemark	1,95	1,92	1,75	1,66	1,67	11,60	1,55	1,44	1,43	1,38	
France	2,47	1,93	1,83	1,87	1,83	1,87	1,96	1,97	1,94	1,79	1,81
Rép. féd. d'Allemagne	2,02	1,45	1,45	1,40	1,38	1,38	1,44	1,44	1,41	1,33	
Grèce	2,36	2,33	2,35	2,28	2,29	2,29	2,21	2,10		1,94	
Islande	3,00	2,65	2,52	2,31	2,35	2,49	2,48	2,33		2,24	2,06
Irlande	3,87	3,40	3,31	3,27	3,24	3,23	3,23	3,08	2,95	2,74	
Italie	2,43	2,19	2,08	1,95	1,85	1,74	1,66	1,56	1,57	1,51	
Luxembourg	1,97	1,63	1,46	1,45	1,49	1,48	1,51	1,53	1,49	1,45	1,43
Malte									2,3	2,2	
Pays-Bas	2,57	1,66	1,63	1,58	1,58	1,56	1,60	1,56	1,50	1,47	1,50
Norvège	2,51	2,00	1,87	1,75	1,77	1,75	1,72	1,70	1,71	1,65	
Portugal	2,76	2,52	2,57	2,45	2,23	2,11		2,14	2,07	1,94	
Espagne	2,82	2,80	2,79	2,66	2,53	2,35	2,16	2,00	1,90	1,79	
Suède	1,94	1,78	1,69	1,65	1,60	1,66	1,68	1,63	1,62	1,61	
Suisse	2,10	1,61	1,54	1,53	1,50	1,52	1,55	1,54	1,55	1,52	1,51
Turquie	5,0				4,5				4,0		
Royaume-Uni	2,44	1,82	1,75	1,70	1,77	1,88	1,91	1,81	1,77	1,77	1,77

(*) Excepté le Liechtenstein

(**) Aux fins de comparaison

Sources : Conseil de l'Europe, "Évolution démographique récente," 1984 et 1985. Institut national d'études démographiques, Paris 1984 et Statistique Canada (pour les données sur le Canada).

En guise de conclusion générale, le rapport signale que, pour ce qui concerne l'avenir, il n'y a aucune indication d'un renversement prévisible de la tendance actuelle dans l'évolution démographique.

Dans l'analyse de cette perspective, le rapport poursuit en faisant ressortir un des principaux problèmes qui se posent aux États membres et déclare que les sociétés modernes, où le taux de fécondité est actuellement bien en-dessous du taux de remplacement, devront, en fin de compte, faire un choix quant à leur avenir démographique, qu'elles acceptent la tendance et s'y adaptent ou qu'elles préfèrent essayer de modifier la tendance actuelle.

Tenant compte de l'attitude plus prudente de l'Europe à l'égard de l'immigration, le rapport indique qu'un taux de fécondité régulièrement inférieur au taux de remplacement pourrait, à long terme et dans certaines conditions sociales, économiques et politiques, contribuer à faire augmenter le nombre d'étrangers.

Le fait même de trouver une telle affirmation dans le rapport est important, étant donné la tendance des Européens à considérer la politique relative à la natalité plutôt que la politique d'immigration comme le principal moyen d'atteindre les objectifs démographiques. Récemment, the Economist du 6 septembre 1986 a examiné la perspective de l'Europe sur le plan démographique et a conclu qu'étant donné le fléchissement apparemment implacable de la

population, les générations futures d'Européens trouveront peut-être bizarre que des pays comme l'Allemagne de l'Ouest, la Grande-Bretagne et la France restreignent aujourd'hui l'immigration au lieu de la favoriser.

Certaines recherches universitaires effectuées précédemment ont fait entrevoir que la fécondité dans les pays industrialisés serait de nouveau à la hausse par suite de l'amélioration des conditions économiques et du fait qu'une cohorte moins importante ferait son entrée sur le marché du travail. A cette école de pensée (souvent appelée théorie Easterlin) se sont opposées des données sociologiques qui donnent à entendre que la fécondité est davantage fonction de forces non économiques dans la société. Cette façon de penser semble gagner du terrain à mesure que les années passent et que la fécondité au Canada demeure peu élevée, ce qui contribue à affaiblir la crédibilité de la théorie Easterlin.

2. Émigration

L'émigration du Canada demeure une cause importante de perte de population. Il est intéressant de noter que l'estimation du nombre d'émigrants faite par Statistique Canada, soit environ 50 000 annuellement pour les années 1980, est inférieure d'environ 10 000 à celle des années 1970 et de 40 000 à celle des années 1960. A l'heure actuelle, Statistique Canada a une méthode assez juste pour

évaluer le nombre d'émigrants chaque année, méthode fondée sur une combinaison de données provenant de Revenu Canada et des allocations familiales.

Même si nous connaissons depuis un certain temps l'existence de ces mouvements d'émigration, peu de recherches ont été effectuées jusqu'à ce jour pour en expliquer la cause sur les plans théorique et empirique. Ces recherches prendront beaucoup plus d'importance lorsque nous examinerons les effets d'éventuels niveaux d'immigration plus élevés pour les années 1990 et essayerons de déterminer ce que pourraient en être les résultats nets sur l'évolution démographique du Canada.

3. Immigration

Le plus grand changement apporté à la politique d'immigration du Canada entre 1980 et 1985 a été l'imposition, en mai 1982, de la restriction visant les travailleurs sélectionnés. Selon cette exigence, les requérants indépendants devaient avoir un emploi réservé pour être admissibles. C'est ainsi que le nombre total d'immigrants admis a diminué à tout juste un peu plus de 84 000 en 1985 par rapport à 128 000 en 1981. Cette façon de procéder a constitué le maintien de la méthode du "robinet" appliquée à court terme à une planification de l'immigration qui était fondée sur les fluctuations du taux de chômage. En 1985, seulement 6 500 travailleurs immigrants sélectionnés ont obtenu le droit d'établissement par rapport à environ 60 000 en 1975.

4. Un problème qui se pose de nouveau

Au cours des trois dernières années, on a graduellement recommencé à se poser des questions au sujet du lien entre l'immigration et la population. Cette question a principalement été soulevée par des rapports fédéraux et par certaines discussions d'universitaires et de sondeurs de l'opinion publique comme M. Allan Gregg de Decima Research. Le problème envisagé est complètement l'opposé de celui qui a été abordé en 1975 lors de l'étude du Livre vert. La question qui se pose n'est plus "la population du Canada doit-elle être nombreuse?", mais "la population du Canada doit-elle être petite?"

Dans un rapport publié en décembre 1984, Statistique Canada laissait entendre que, pour maintenir un taux de croissance démographique de 1 % (se fondant sur 75 000 émigrants et un indice synthétique de fécondité de 1,7) il faudrait progressivement augmenter le nombre d'immigrants jusqu'à ce qu'il dépasse 275 000 par année au début du siècle prochain. Si l'indice devait tomber à 1,4, le niveau d'immigration devrait être augmenté à 325 000. L'étude indiquait, en allant plus loin au cours du prochain siècle, que le maintien d'un indice de 1,7 nécessiterait l'admission d'un nombre d'immigrants pouvant atteindre 500 000 par année pour conserver un taux de croissance démographique de 1 %. (Au cours de l'après-guerre, le nombre annuel moyen d'immigrants admis a été d'environ 140 000.)

Ce rapport de Statistique Canada a été publié juste avant la révision de la politique concernant les niveaux d'immigration entreprise en janvier 1985 et a donné plus de poids aux questions soulevées par le Ministre, Mme MacDonald, sur les liens plus étroits à établir entre l'immigration et l'évolution de la population. Personne n'a mis en doute le fait qu'un taux de croissance démographique de 1 % était souhaitable. De fait, les médias se sont surtout penchés sur les répercussions éventuelles, sur le plan multiculturel, d'une augmentation importante du nombre d'immigrants.

Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration s'est vivement intéressé à la politique d'immigration au cours des deux dernières années et a publié neuf rapports sur diverses questions relatives à l'immigration. Dans son deuxième rapport publié le 1er avril 1985, il a recommandé d'importantes augmentations du nombre d'immigrés au cours des 15 prochaines années pour que la population du Canada puisse atteindre 30 millions en l'an 2000. Cependant, le rapport en question ne donnait aucune analyse détaillée des raisons pour lesquelles un chiffre de 30 millions était préférable à tout autre.

Quant au rapport de la Commission royale sur les perspectives de développement du Canada publié en septembre 1985, il renfermait un court chapitre sur l'immigration dans lequel était recommandé un

important changement d'orientation de la politique. Ce rapport proposait que l'établissement des niveaux se fonde sur des objectifs à long terme, surtout d'ordre démographique : - que le nombre d'immigrants soit porté au niveau moyen de l'après-guerre (140 000); - que les facteurs de sélection des immigrants contribuent à faciliter leur intégration; - et que les gouvernements examinent sérieusement les conséquences pour la "direction du pays" d'un retour à une politique d'immigration plus libérale. A l'appui d'une étude démographique d'importance, le rapport indiquait que "nous devons, en tant que Canadiens, nous efforcer de comprendre davantage les problèmes que poseront la direction du pays face à une population dont la démographie sera en déclin et le vieillissement en progression" (p. 737).

Étant donné le contexte des rapports précités, il n'est pas surprenant que la révision de la politique concernant les niveaux d'immigration ait avant tout mis l'accent sur l'aspect démographique. Le 1er novembre 1985, le gouvernement fédéral a annoncé un programme de deux ans (1986 et 1987) visant à augmenter le mouvement d'immigration de façon qu'il atteigne un niveau de 115 000 à 125 000 en 1987. Cette décision administrative mettait plus en relief les recommandations de la commission Macdonald, lesquelles faisaient valoir qu'une augmentation modérée et contrôlée était plus souhaitable qu'un accroissement rapide.

Comme il pourrait éventuellement être nécessaire d'augmenter beaucoup plus considérablement les niveaux d'immigration, on a prévu de procéder à une étude démographique distincte sous la direction de M. Jake Epp, ministre de Santé et Bien-être social Canada. Cette étude, qui durera trois ans, évaluera l'avenir du Canada sur le plan démographique en fonction du mandat suivant :

a) de revoir et d'évaluer les prévisions démographiques des 40 prochaines années (1985-2025) pour le Canada et d'examiner dans ce cadre la perspective d'une baisse de la population sur le plan national et sur le plan régional;

b) d'examiner la répercussion que les changements qui surviendront dans la structure d'âges du Canada auront au cours des 40 prochaines années sur les lignes de conduite et les programmes fédéraux;

c) d'examiner et d'évaluer le rapport qui existe entre l'accroissement démographique et la croissance économique prévus en insistant spécialement sur les avantages et les coûts à long terme de l'immigration et de l'émigration pour le Canada;

d) d'examiner la répercussion que l'immigration au Canada aura sur la répartition géographique de la population, l'accroissement de la population urbaine, rurale et de banlieue et le marché du travail canadien;

e) d'examiner le rapport qui existe entre les changements dans le taux de fécondité et les changements dans la famille; et

f) d'examiner la politique et les programmes adoptés dans les autres pays pour faire face aux changements qui se produisent dans la taille, la structure et la répartition de leur population et d'évaluer les mesures appliquées dans le contexte canadien.

On espère que les résultats de cette étude permettront de mieux comprendre le rôle de l'immigration dans le développement économique et social du Canada ainsi que les répercussions que pourrait entraîner un élargissement de ce rôle à l'avenir.

IV. VERS L'AVENIR - Défis et possibilités

A mesure que nous envisageons l'élaboration éventuelle d'une politique démographique pour le Canada se présentent une série de défis qui, en fonction de la façon dont ils seront relevés, donneront la possibilité d'établir un certain consensus sur ce qui devrait constituer cette politique. Les défis en question comprennent, entre autres, les suivants :

1. La nécessité d'un concept clair

Pour la plupart, politique démographique a tendance à signifier n'importe quoi. Comme une telle politique a une très grande portée, elle influe sur bon nombre de ministères fédéraux importants. En 1981, l'auteur a dressé une liste d'objectifs démographiques possibles (cf. l'appendice). Cette liste montre la vaste portée générale de cette question ainsi que les difficultés qui pourraient se poser si l'on essayait d'appliquer une politique en fonction de tous ces objectifs.

2. L'importance de l'organisation

A l'heure actuelle, aucun organisme fédéral n'a la responsabilité permanente d'élaborer une politique démographique. Au milieu des années 1970, un groupe-directeur de la politique démographique,

dont le président était le sous-ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, avait été mis sur pied. On en avait annoncé la création au moment du dépôt du Livre vert sur l'immigration (février 1975). Son objectif principal était de conclure une entente fédérale-provinciale sur les objectifs démographiques du Canada. La plupart des provinces ne voulant ou ne pouvant pas participer à des activités stratégiques de ce genre, aucune entente à ce sujet n'a pu être conclue.

L'Étude démographique proposée sera orientée grâce à l'établissement d'un petit secrétariat à Santé et Bien-être social Canada. Ce dernier aura pour principal objectif de s'occuper de la réalisation, sur une période de trois ans, de recherches universitaires approfondies sur des questions concernant la famille, la structure par âge et l'immigration. Une des questions clés qui devrait être examinée au cours de cette étude-ci est de savoir s'il sera nécessaire de mettre en place un mécanisme permanent de centralisation sur le plan organisationnel.

3. Période de projections

L'envergure des projections démographiques à faire a toujours soulevé un débat parmi les universitaires et les responsables de la politique. En raison de préoccupations d'ordre politique, on a tendance à attacher plus d'importance aux périodes à court terme. Les hypothèses deviennent plus risquées à mesure que s'allonge la période de projections.

Cependant, il semble être suffisamment justifié qu'aux fins de l'Étude actuelle on utilise une période de 40 ans (1985 - 2025) sur laquelle on portera la recherche. En effet, les classes de l'après-guerre commenceront vraiment à prendre leur retraite vers 2010, et ce mouvement ira en s'accélérant durant les 15 années suivantes. Il importe donc qu'une étude de cette ampleur saisisse bien cet effet; le gouvernement se fondera sur les résultats obtenus pour décider s'il devra intervenir bien avant ce moment en vue de réduire les éventuelles conséquences négatives sur le plan financier. En plus de permettre de saisir les effets de la structure par âge, une période de référence de 40 ans donnerait suffisamment de temps pour établir un modèle des effets que pourraient avoir des niveaux d'immigration considérablement plus élevés sur la taille et la croissance démographiques. A ce sujet, un document récemment terminé pour Emploi et Immigration Canada par M. David Foot, de l'Université de Toronto, a proposé de créer un programme spécial concernant les immigrants indépendants qui seraient sélectionnés en fonction de l'âge. Ce programme aiderait à atténuer les déséquilibres de la structure par âge prévus pour les 25 prochaines années au Canada.

4. Les positions difficiles - Questions épineuses relatives à la politique

La politique démographique est liée à certaines questions politiques des plus délicates. Toutefois, elle traite également de problèmes qui semblent à la fois près et très éloignés des

préoccupations journalières des Canadiens. Dans les deux cas, il faut examiner des questions difficiles sur le plan de la politique. En voici quelques-unes :

i) Taille optimale de la population

De temps à autre, des Canadiens éminents ont fait part de leur vision de la taille idéale de la population canadienne pour l'avenir. Laurier avait parlé de 100 millions de Canadiens; dans la politique nationale de développement de Diefenbaker, on supposait un chiffre de 50 à 100 millions; quant à Otto Lang, il a indiqué au cours des dernières années que le chiffre de 50 millions serait optimal. Dans la plupart des déclarations de ce genre, on a considéré que la population "optimale" serait d'une taille beaucoup plus importante qu'à l'heure actuelle; aucun Canadien en vue n'a jamais défendu publiquement une croissance démographique négative!

Des recherches effectuées au cours des années 1970 sur la taille optimale des populations urbaines ont montré qu'il n'y avait pas de réponse simple. La taille optimale est beaucoup fonction des valeurs et des croyances de chacun. Cette notion suppose en outre un principe de rigidité car, même si les conditions changent, bon nombre de partisans font valoir que le

nombre optimal demeure immuable. Nous devrions non seulement nous pencher de nouveau sur la question de la taille souhaitable de la population, mais aussi déterminer s'il est souhaitable pour le Canada que le taux de croissance démographique continue de fléchir.

ii) Liens entre la natalité et la politique d'immigration

Contrairement à la situation en Europe, le débat sur la politique démographique au Canada est stimulé par le fait qu'on envisage d'établir des niveaux d'immigration plus élevés. En Europe, on considère la natalité comme la principale solution aux problèmes de la baisse de la croissance démographique, comme on l'a vu dans la partie II ci-dessus.

Toutefois, en stimulant le débat, le problème de l'immigration pourrait entraîner une discussion plus générale de la politique de natalité du Canada sur deux plans :

a) Devrait-il y avoir une politique fédérale de natalité qui essaierait d'influer sur la décision des parents d'avoir des enfants?

b) Dans quelle mesure les Canadiens seraient-ils disposés à accepter que l'immigration fasse contrepoids au faible taux de fécondité? Si l'on continue de ne pas influer sur la décision des parents d'avoir des enfants, les Canadiens considéreront-ils une augmentation du nombre d'immigrants comme un refus du choix qu'ils ont librement fait d'avoir moins d'enfants?

iii) **Composition ethnique future**

Depuis la mise en application en 1967 de la formule de points d'appréciation pour la sélection des immigrants, laquelle a éliminé la sélection en fonction de la race ou de l'origine ethnique, la composition du mouvement d'immigration a changé considérablement. Les pays sources traditionnels desquels venaient 90 % des immigrants en 1960 ne figuraient plus que pour un tiers du nombre total d'immigrants en 1985. Au cours des 25 dernières années, la composition de la population des grandes villes a été profondément modifiée étant donné que les immigrants ont eu tendance à s'établir dans les régions où s'étaient installés des membres de leurs familles ou de leurs communautés.

D'après les discussions récentes auxquelles ont donné lieu l'arrivée des Tamouls réfugiés de la mer, les Canadiens s'inquiètent quelque peu du changement rapide de la composition ethnique de la population, surtout si elle est imprévue et incontrôlée. A l'occasion du débat sur le Livre vert, le Comité mixte du Sénat et de la Chambre avait décidé de ne pas aborder cette question et avait simplement recommandé le maintien des principes de non-discrimination. Pour les fins de l'Étude démographique prévue, on pourrait faire des projections pour mettre en relief la façon dont la composition ethnique changerait en fonction de divers scénarios relatifs à l'immigration. De tels renseignements pourraient être utiles pour préciser comment l'immigration pourra contribuer à façonner le Canada au cours des 40 prochaines années. Par ailleurs, étant donné le caractère délicat de la question, ces renseignements devraient être présentés et expliqués avec soin afin qu'ils ne contribuent pas à amplifier les préoccupations du public à propos de composition ethnique future du Canada.

iv) **Diminution de la population - Adaptation ou intervention**

Les recherches d'ordre économique effectuées depuis plusieurs années en Europe sur le problème de la diminution de la population tendent à aboutir à des vues opposées. Dans

un premier temps, on recommande que la nation accepte cette diminution et apporte les correctifs économiques pour s'y préparer. Dans un deuxième temps, on propose une intervention (favorisant d'ordinaire la natalité) pour empêcher un ralentissement de la croissance démographique ou une diminution de la population.

Quel que soit le scénario qui sera retenu, les sociétés devront bien mieux comprendre les forces démographiques pour évaluer l'adaptation au regard de l'intervention. En outre, des recherches comparatives pourraient faciliter le choix des mesures à prendre. Une diminution de la population est peut-être plus acceptable en Allemagne de l'Ouest qui compte 62 millions d'habitants pour une superficie relativement petite et dont la culture est assez homogène. Par contre, la diminution n'est peut-être pas aussi acceptable au Canada où il n'y a que 25 millions de personnes pour une grande superficie et où la société est multiculturelle.

5. Le rôle du public

Depuis près d'une décennie, le gouvernement fédéral a gardé un mutisme relatif au sujet d'une politique démographique pour le Canada. Cette question a, dans une certaine mesure, été mise à l'avant-plan lors du débat sur le Livre vert et de celui qui a

précédé la Conférence mondiale sur la population tenue en 1974 à Bucarest. Dans les années 1970, les ONG qui s'intéressaient à ces problèmes se préoccupaient de l'immigration, de la planification familiale, de l'environnement et de la politique étrangère. Dans les années 1980, les priorités ont changé et comprennent maintenant des questions de structure par âge, la famille, l'immigration et le peuplement du Canada. Il se peut donc que de nouveaux groupes ou des particuliers aient hâte de participer aux travaux de l'Étude démographique.

6. L'aspect politique d'une politique démographique

La question de la "politique démographique" n'en est pas une qui permette d'attirer des votes facilement. C'est ainsi que les responsables de la politique ont généralement adopté une attitude passive à l'égard de cette question. Lorsque quelque chose s'est produit, cela a surtout été en raison d'une volonté politique. M. Robert Andras, ministre de l'Immigration de 1972 à 1976, était disposé, en 1975, à traiter la question démographique dans son Livre vert sur l'immigration. Il se peut que M. Jake Epp, ministre de Santé nationale et Bien-être social Canada, soit disposé à accorder la même importance à cette question en 1986.

Étant donné la nature de certaines questions épineuses relatives à la politique examinées ci-dessus, il pourrait aussi être approprié au moment de cette Étude d'accorder une attention particulière au cadre institutionnel qui doit être créé pour favoriser une discussion sur la politique démographique au Canada. A l'heure actuelle, il n'y a aucun comité parlementaire chargé de cette question, ni d'organisme de recherche sur la politique gouvernementale (comme le Conseil économique), ni d'organisme permanent du gouvernement fédéral, mais seulement un petit nombre d'universitaires regroupés dans deux sociétés savantes. On pourra peut-être, au cours de cette Étude, élaborer une stratégie visant à accorder une importance politique à l'établissement d'un cadre institutionnel où l'on pourrait discuter de choix difficiles en matière de politique. Même si cela ne devait, à court terme, conduire à aucune décision importante sur la politique relative à cette question, à long terme, une telle façon de procéder confirmerait l'importance permanente des questions démographiques dans l'élaboration des politiques gouvernementales au Canada.

V. CONCLUSION (RÉSUMÉ)

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fait diverses déclarations sur les besoins démographiques du Canada et sur le rôle positif que l'immigration peut jouer pour répondre à ses besoins. Dans la plupart des cas, les recherches étayant ces

déclarations ont été limitées étant donné qu'il n'y avait aucun organisme permanent en place pour élaborer une politique démographique et en suivre l'application, ce qui fait que l'immigration a conservé une perspective à court terme. Cela est dû au fait que l'immigration est surtout liée, de façon décalée, à l'état de l'économie comme le révèle le taux de chômage.

C'est en raison de nouvelles données démographiques qu'à l'heure actuelle on se préoccupe à nouveau des liens entre l'immigration et la population. Il s'agit, entre autres, du taux de fécondité (maintenant de 1,66) qui, depuis quinze ans, est inférieur au taux de remplacement, de l'émigration qui demeure importante (estimée actuellement à 50 000 par année) et de la diminution considérable du mouvement d'immigration surtout en raison de la restriction qui vise les requérants indépendants depuis 1982. Selon les projections actuelles, si ces données ne changent pas, le déclin de la population canadienne pourrait s'amorcer peu après la fin du siècle.

Santé et Bien-être social Canada entreprend une Étude démographique parce qu'on se préoccupe des répercussions de ces tendances pour l'avenir. La création d'un cadre institutionnel pour favoriser la discussion d'une politique démographique au Canada pourrait devenir l'élément central de la réponse du gouvernement à l'Étude en question.

APPENDICE

Objectifs démographiques possibles pour le gouvernement fédéral

1. - Lier le taux de croissance démographique annuelle :

   - à des objectifs démographiques à long terme (20 ans);
   - aux exigences du marché du travail;
   - à la disponibilité du logement;
   - à l'assimilation sur le plan ethnique et social.

2. - Favoriser l'orientation des migrants et des immigrants vers des régions de développement désignées pour appuyer les plans provinciaux.

3. - Contrecarer la migration indésirable (appuyer la "possibilité de demeurer au même endroit").

4. - Développer le caractère bilingue et biculturel du pays grâce à des politiques d'immigration, de langue et de culture.

5. - Favoriser la diversité des styles de vie grâce à l'immigration et à la migration (p. ex. divers groupes ethniques, professions).

6. - Favoriser la stabilité sociale, la paix sociale et la sécurité intérieure grâce à une politique d'immigration et à des encouragements à la migration.

7. - Adapter les politiques du gouvernement aux changements de la structure par âge et aux taux de dépendance.

8. - Réduire les différences des taux de morbidité et de mortalité grâce :

   - aux soins médicaux;
   - aux lois sur la criminalité;
   - au logement;
   - à l'éducation.

9. - Respecter les obligations et les politiques sur le plan international, en particulier :

   - prévoir l'admission des réfugiés et des membres de leur proche famille;

.../ii

- prévoir l'exportation de nourriture et de ressources énergétiques pour permettre à d'autres pays de devenir autonomes;

- éviter de perturber d'une façon non souhaitable la structure démographique et le marché du travail dans les pays donateurs;

- favoriser l'échange de renseignements, de biens et de personnes pour aider au développement d'autres pays;

... de concert avec d'éventuels pays donateurs.

10. - Fournir et communiquer des statistiques démographiques et d'autres renseignements publics aux clients.

11. - Autoriser le plus grand nombre possible d'immigrants à s'établir au Canada compte tenu de sa capacité d'accueil.

12. - Déterminer la taille et la répartition souhaitables et possibles de la population au Canada.

13. - Vérifier les motifs justifiant l'immigration, tels que

- les problèmes de réfugiés et autres cas comportant des considérations d'ordre humanitaire;
- la réunion des membres de la proche famille;
- les relations internationales et les politiques démographiques d'autres pays.

14. - Contrôler l'afflux des migrants étrangers, en particulier :

- favoriser le tourisme tout en assurant aux Canadiens l'égalité d'accès aux installations récréatives et touristiques selon les limites de l'équité ainsi qu'en encourageant les échanges et le développement culturels;

- inciter les Canadiens à acquérir ou à réacquérir des installations récréatives et touristiques;

- fournir au marché du travail des travailleurs migrants pour combler des pénuries temporaires de main-d'oeuvre tout en respectant les normes et conditions de travail du Canada.

15. - Appuyer le principe selon lequel chaque couple a le droit de déterminer le nombre d'enfants qu'il aura et le moment où il les aura.